

El Programa de Planejament Territorial: continguts i mètode

PER: JULI ESTEBAN I NOGUERA, director del Programa de Planejament Territorial

E

l Programa de Planejament Territorial va ser creat pel Departament de Política Territorial i Obres Públiques a principis de 2004 i té la comesa d'elaborar i portar a bon fi els plans territorials de Catalunya durant tant de temps previstos, reclamats i no reeixits.

1. PLANS TERRITORIALS I PLANS DIRECTORS URBANÍSTICS

Podem entendre, en principi, com de caràcter territorial aquells plans que,

d'una banda, volen superar l'àmbit municipal propi de la major part del planejament urbanístic i, de l'altra, la visió sectorial que tenen aquells plans que s'han centrat en l'ordenació d'un aspecte específic del territori (per exemple, carreteres, espais d'interès natural, equipaments comercials,...). Tanmateix, convé aclarir que a Catalunya la definició dels instruments de planejament d'aquest tipus es fa des de dos sistemes legislatius diferents: el territorial –amb la Llei de política territorial de 1983 com a text bàsic– i l'urbanístic –amb la refosa de la Llei d'urbanisme de 2005 com a formulació més recent. Ambdós sistemes aporten instruments que podríem incloure en l'abast del concepte territorial en el sentit de superació del que seria estrictament municipal i del que seria, només, sectorial.

La legislació urbanística, ja des de la seva primera formulació d'àmbit estatal el 1956, ha inclòs dins dels instruments de planejament alguns plans d'abast clarament territorial. Recordem els denominats plans provincials de 1956 i els plans directores territorials de coordinació de 1975. La legislació actual de Catalunya manté aquest criteri i proposa els plans directores urbanístics amb la finalitat de definir els elements d'ordenació urbanística bàsics d'un espai supramunicipal. La definició de l'àmbit, la decisió d'elaboració del pla i l'assignació d'aquesta comesa les ha de fer, d'acord amb la llei, el conseller de Política Territorial i Obres Públiques. Tot i que la matèria d'aquests plans és, per definició, urbanística, la iniciativa del Govern de la Generalitat i l'àmbit supramunicipal d'aquests plans els atorguen un indubtable caràcter territorial.

La Llei de política territorial de 1983 defineix els instruments que entendríem estrictament i jurídicament com de planejament terri-

torial: el Pla Territorial General, els plans territorials sectorials i els plans territorials parcials.

El Pla Territorial General ha d'abordar el conjunt de la problemàtica territorial en l'àmbit de tot Catalunya; els plans territorials sectorials s'ocupen de l'ordenació d'una matèria concreta (el comerç, les carreteres, els aeroports...) també en l'àmbit de tot Catalunya, on se suposa que la seva especificitat els permet ser més precisos que el Pla Territorial General; i els plans territorials parcials desenvolupen l'ordenació de propòsit general en àmbits més reduïts, els quals la Llei establia inicialment que no podien ésser inferiors a una comarca. El Pla Territorial General aprovat l'any 1995, amb una modificació sobre aquesta matèria de l'any 2001, va establir finalment que els plans territorials parcials es redactarien per a set àmbits determinats que va delimitar amb aquest objecte i que comprenen de 5 a 7 comarques cadascun: Alt Pirineu i Aran (6), Comarques Gironines (7), Comarques Centrals (5), Ponent (6), Àmbit Metropolità de Barcelona (7), Camp de Tarragona (5) i Terres de l'Ebre (5).

A aquest panorama instrumental cal afegir els plans directores territorials creats mitjançant una modificació de la Llei de política territorial que va tenir el seu tràmit parlamentari dins de la llei que va acompanyar els pressupostos de la Generalitat de l'any 2002. Enfront de l'estructura rígida de set plans territorials parcials amb àmbits prefixats, els plans directores territorials tenen com a úniques exigències la de comprendre un àmbit plurimunicipal i que el seu contingut abasti com a mínim un dels tipus de determinacions pròpies dels plans territorials parcials. Aquesta màxima flexibilitat sembla que estaria motivada per facilitar la formulació de plans territorials «ad hoc» vista la dificultat de tirar endavant els plans territorials parcials plantejats. Tanmateix, la creació d'aquesta figura crea una notable confusió quan, d'una banda, sembla entrar clarament en el terreny que és propi dels plans especials i dels plans directores urbanístics, mentre que, d'altra banda, pot aspirar com a màxim al contingut dels plans territorials parcials. Cal dir que el Programa de Planejament Territorial ha utilitzat aquest instrument amb la finalitat exclusiva de fraccionar l'àmbit d'algun pla territorial parcial quan, per raons d'urgència o de demanda del territori, ha semblat oportú avançar el planejament d'algunes comarques. Aquest ha estat el cas de l'Empordà i la Garrotxa, dins de les Comarques Gironines, o de l'Alt Penedès, en l'Àmbit Metropolità de Barcelona. Tanmateix, en



Els set plans territorials parcials

tots els casos es pretén que el pla director territorial assoleixi el mateix contingut que el pla territorial parcial i que aquests plans directors territorials siguin només separades avançades d'un pla territorial parcial al qual finalment quedaran integrats.

En resum, podem dir que el Programa de Planejament Territorial té, en primer lloc, la comesa d'elaborar els plans territorials parcials que cobreixen el territori de tot Catalunya, que vol dir redactar de bell nou sis d'aquests plans territorials parcials i revisar el de les Terres de l'Ebre, que va ser aprovat l'any 2002. Es pot afegir que aquesta comesa en alguns casos –Comarques Gironines, Àmbit Metropolità de Barcelona– s'ha fraccionat avançant el planejament en algunes comarques mitjançant plans directors territorials sense perjudici de la coherència necessària del pla global final.

Estretament relacionat amb la redacció dels plans territorials parcials hi ha també l'objectiu de revisar el Pla Territorial General de Catalunya de 1995. Aquesta perspectiva introdueix una certa peculiaritat en el procés a la qual ens referirem més endavant.

Així mateix, el Programa de Planejament Territorial ha assumit l'elaboració de diversos plans directors urbanístics de propòsit general. Alguns amb acord de formulació de fa ja uns anys i plantejats inicialment com a substitutius provisionals del continuament demorat Pla Territorial Parcial de les Comarques Centrals: els plans de la Conca d'Òdena, del Pla del Bages i de la Plana de Vic; d'altres amb voluntat d'incidir en la problemàtica de les comarques pirinenques més enllà de l'abast del Pla Territorial Parcial de l'Alt Pirineu i Aran: els plans del Pallars Sobirà, la Cerdanya i la Val d'Aran; d'altres amb l'objectiu de tractar amb major detall sistemes urbans complexos

com el de Figueres o Girona i, en el cas de la Vall d'en Bas, del Ges i el Bisaura, el pla director ha tingut la motivació de prevenir els possibles efectes de l'augment d'accessibilitat d'aquesta part del territori. Cal remarcar que es tracta d'una llista oberta en tant que els mateixos plans territorials parcials proposen nous casos en què un pla director urbanístic és l'instrument adequat per determinar els elements que han de garantir la coherència urbanística dels desenvolupaments supramunicipals.

Dos tipus d'instruments –els plans territorials parcials i els plans directors urbanístics– polaritzen, doncs, la comesa del Programa de Planejament Territorial. Dos tipus d'instruments poc practicats i poc coneguts, dels quals calia, en primer lloc, acotar-ne i concretar-ne, ni que fos provisionalment, el contingut i l'abast. Pel que fa als plans directors urbanístics, es partia d'una definició recent, la de la Llei d'urbanisme de 2002, i es tractava d'instruments més pròxims a la pràctica de l'ordenació urbanística municipal. Amb relació als plans territorials parcials, cal recordar que la definició del seu contingut prové de la Llei de política territorial de 1983 i que, pel seu àmbit (4000-5000 km²), queden lluny de les escales de treball pròpies de l'urbanisme.

El Programa de Planejament Territorial, en funció també dels recursos disponibles, ha adoptat en aquest sentit dues formes d'actuació diferents però complementàries, en tot cas, amb l'exigència inexcusable de coherència final dels resultats d'ambdues.

Pel que fa als plans directors urbanístics, s'ha optat per encomanar la direcció de la seva elaboració a professors d'urbanisme, amb pràctica reconeguda en el planejament urbanístic, mitjançant convenis amb la Universitat Politècnica de Catalunya. Es tracta d'obrir diferents línies d'aproximació al que ha de ser un pla director

“ ESTRETAMENT RELACIONAT AMB LA REDACCIÓ DELS PLANS TERRITORIALS PARCIALS HI HA TAMBÉ L'OBJECTIU DE REVISAR EL PLA TERRITORIAL GENERAL DE CATALUNYA DE 1995



Tram entre Oliana i Coll de Nargó de la C-14. R. Vilalta

urbanístic. En aquesta primera etapa tindrem sens dubte una certa dispersió de resultats, que pot crear algunes dificultats a l'hora de tipificar els mecanismes de coherència entre plans directors urbanístics i plans territorials. Tanmateix, no semblava raonable, atesa la poca experiència en la matèria, delimitar estrictament d'entrada la creativitat i les aportacions d'aquests equips.

En tot cas, cal preveure que del resultat d'aquests i altres plans directors successius s'aniran decantant uns continguts i unes formes d'expressió que aniran prenent cos com els propis d'aquests instruments.

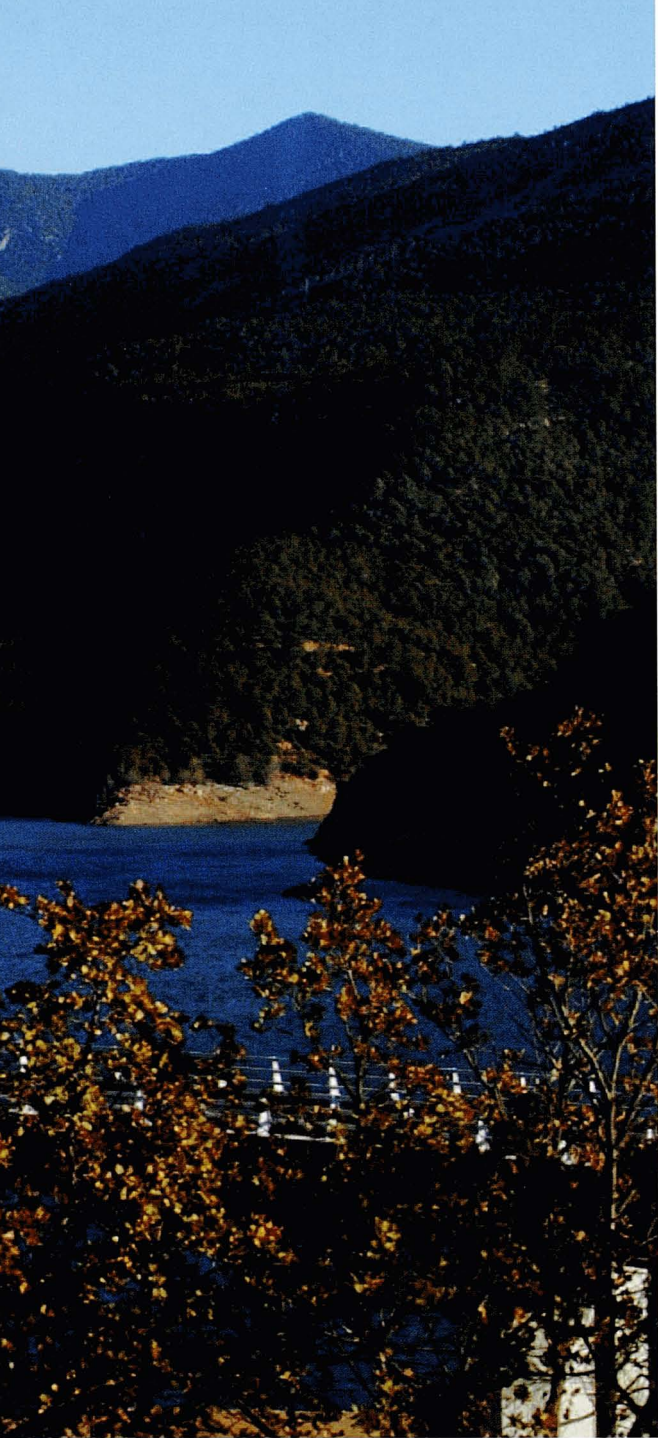
Pel que fa als plans territorials parcials, amb escales de treball que els situen força allunyats de les experiències de planejament dels tècnics del país, el primer objectiu ha estat la predefinició d'un prototipus d'instrument a partir de la reflexió, dins del Programa, amb les persones que estaven tractant d'avançar en l'elaboració d'aquests plans. Mentre la major part d'aquesta publicació està destinada a les diferents experiències en curs relatives als plans

directors urbanístics en elaboració, aquest article es vol centrar en el planteig i l'enfocament que el Programa de Planejament Territorial dóna als plans territorials parcials.

2. EL CONTINGUT BÀSIC DELS PLANS TERRITORIALS PARCIALS

Com a referència concreta i inexcusable pel que fa al contingut dels plans territorials parcials, tenim la definició que fa l'article 13 de la Llei de política territorial de 1983, que és la següent:

- a. La definició dels nuclis especialment aptes per establir-hi equipaments d'interès comarcal.
- b. L'assenyalament dels espais d'interès natural.
- c. La definició de les terres d'ús agrícola o forestal d'especial interès que cal conservar o ampliar.
- d. L'emplaçament d'infraestructures.
- e. Les àrees de protecció de construccions i d'espais naturals d'interès historicoartístic.



D'altra banda, de les definicions jurídiques del contingut de les figures de planejament se'n poden fer quasi sempre lectures més o menys ambicioses amb relació al seu abast. En el cas dels plans territorials, tantes vegades reclamats, hi ha hagut la temptació de voler-los com aquells instruments que de manera quasi definitiva haurien d'aportar racionalitat i coherència generals al desenvolupament i als processos de canvi del territori. Certament aquest és un desideràtum al qual no hem de renunciar, però el territori és una realitat molt complexa on hi és tot (funcions, valors, competències, interessos,...), tot té a veure amb tot i tot està en moviment. A mesura que ens acostem al problema se'ns fa més evident la ingenuïtat de pretendre assolir totes les coherències en un únic procés d'un únic instrument, per més que aquest tingui el qualificatiu de «territorial».

Per tant, els plans territorials que el Programa proposa tenen un plantejament inicialment modest sense renunciar a objectius més ambiciosos a mitjà o llarg termini. D'acord amb aquest criteri es proposa estructurar el contingut dels plans territorials parcials en tres sistemes bàsics:

- ☐ Sistema d'espais oberts (agraris, forestals, d'interès natural,...).
- ☐ Sistema d'assentaments (ciutats i pobles, però també urbanitzacions, polígons industrials,...).
- ☐ Sistema d'infraestructures de mobilitat (xarxa viària, ferrocarrils, logística, ports, aeroports,...).

Aquests tres sistemes permeten donar compliment de manera substancial al contingut establert per als plans territorials parcials, comprenen matèries que habitualment han estat objecte del planejament urbanístic i es tracta, així mateix, en bona part, de matèries que són competència del Departament de Política Territorial i Obres Públiques, on està ubicat el procés d'elaboració d'aquests plans.

Cal assenyalar també, però, que mitjançant les determinacions d'aquests tres sistemes es pot establir un canemàs bàsic de coherències territorials que, d'una banda, afecta bona part dels processos de transformació del territori i, de l'altra, admet un procés de complexió i millora –i també d'esmenes, si cal– a partir del planejament i les polítiques sectorials relatives a les matèries no compreses en l'estructura de determinacions inicials, com és el cas de diversos equipaments (salut, benestar, universitats,...), altres infraestructures (energia, aigua, residus,...) o per la incorporació de directrius de paisatge a partir dels instruments creats per la legislació específica.

No s'ha de descartar tanmateix que en matèria de polítiques i infraestructures relatives als temes mediambientals bàsics –energia i aigua– es podrien donar, amb posterioritat a l'aprovació del pla, decisions que obliguessin a replantejar alguna de les seves referències quantitatives o a modificar algunes de les seves determinacions. En tot cas, cal inscriure aquesta possibilitat en el procés necessari de seguiment i adaptació dels plans territorials als canvis substancials del context territorial. En una època en què les

“ ELS PLANS TERRITORIALS PARCIALS S'HAN DE COMPONDRE PRINCIPALMENT DE DETERMINACIONS D'ORDRE FÍSIC, PERÒ FETES AMB SENTIT ESTRATÈGIC I QUE HAN DE PROPORCIONAR EN CONJUNT UNA REFERÈNCIA ÚTIL PER A L'ORIENTACIÓ I LA PROGRAMACIÓ D'ACTUACIONS PÚBLIQUES

f. Les previsions de desenvolupament socioeconòmic.

g. Les determinacions per a la planificació urbanística.

Veiem que es tracta d'un contingut d'un marcat caràcter físic, hereu segurament de la cultura de planejament urbanístic fortament arrelada al país ja durant els anys d'elaboració d'aquesta Llei. És a dir, els plans territorials parcials que se'ns proposa no són plans de desenvolupament socioeconòmic regional, com han estat els d'alguns territoris europeus, ni tampoc programes territorials d'actuacions de la Generalitat, com són, per exemple, els plans comarcals de muntanya. Tanmateix, el primordial caràcter físic dels plans no s'ha d'entendre tampoc com a exclouent dels altres aspectes. És a dir, creiem que els plans territorials parcials s'han de compondre principalment de determinacions d'ordre físic, però fetes amb sentit estratègic i que han de proporcionar en conjunt una referència útil per a l'orientació i la programació d'actuacions públiques, en especial de la Generalitat. Cal aclarir que la referència al «sentit estratègic» vol incorporar els components econòmic i social que són bàsics en els plans –no reglats jurídicament– que han adoptat aquesta denominació.

“ L'ELABORACIÓ
DELS PLANS
TERRITORIALS
PARCIALS REFERITS
ALS SET ÀMBITS
PREFIXATS ÉS
UN MANDAT DEL
PLA TERRITORIAL
GENERAL DE
CATALUNYA,
APROVAT L'ANY
1995

incertituds augmenten, ho fa també la incapacitat dels plans per preveure el futur. Les possibilitats d'obsolescència dels documents de planejament, si no són objecte d'una atenció i posada al dia permanents, es pot dir que són totes.

3. DELS PLANS PARCIALS AL PLA GENERAL: CRITERIS I ESCENARIS

L'elaboració dels plans territorials parcials referits als set àmbits prefixats és un mandat del Pla Territorial General de Catalunya, aprovat l'any 1995. Es tracta, per tant, des del punt de vista jurídic, d'un procés de desenvolupament d'un pla vigent. Tanmateix, també forma part dels objectius del Govern revisar el Pla Territorial General, el qual no ha tingut cap posada al dia en els onze anys transcorreguts des de la seva aprovació i es tracta, a més, d'un document amb un abast propositiu molt limitat, en bona part motivat pel fet de tractar-se d'una primera experiència en matèria de planejament comprensiu, en un context polític de notable escepticisme sobre aquests tipus de plans.

Hagués estat una possibilitat, més ajustada a la pràctica clàssica d'anar del general al particular, començar per la revisió del Pla Territorial General i desenvolupar després les seves propostes actualitzades en plans territorials parcials. El Programa de Planejament Territorial no va triar aquest camí per dues raons: perquè era un procés que retardaria la percepció de resultats concrets a escales d'un cert detall i mantindria un temps relativament llarg el debat territorial en el terreny de les idees generals sense forma, i perquè hi havia un cert treball fet en alguns plans territorials parcials que permetia pensar que la definició d'un projecte de pla podia ser un objectiu temporalment pròxim. Després, com sol succeir, i també pels replantejaments metodològics introduïts, els temps reals no han estat els imaginats d'entrada, si bé es mantenen clarament dins del que són els marges raonables en aquests processos.

En tot cas, convé remarcar que el camí triat comporta una actitud dual: d'una banda, s'estan desenvolupant les propostes del Pla Territorial General i, d'una altra, s'està avançant cap a la seva revisió. Aquesta doble dimensió, que és freqüent en tot tipus de projectes espacials, en els quals des de la visió particularitzada sorgeixen perfeccionaments

i esmenes a la visió general, es veu facilitada en aquest cas perquè l'abast propositiu del Pla Territorial General dóna força marge de joc.

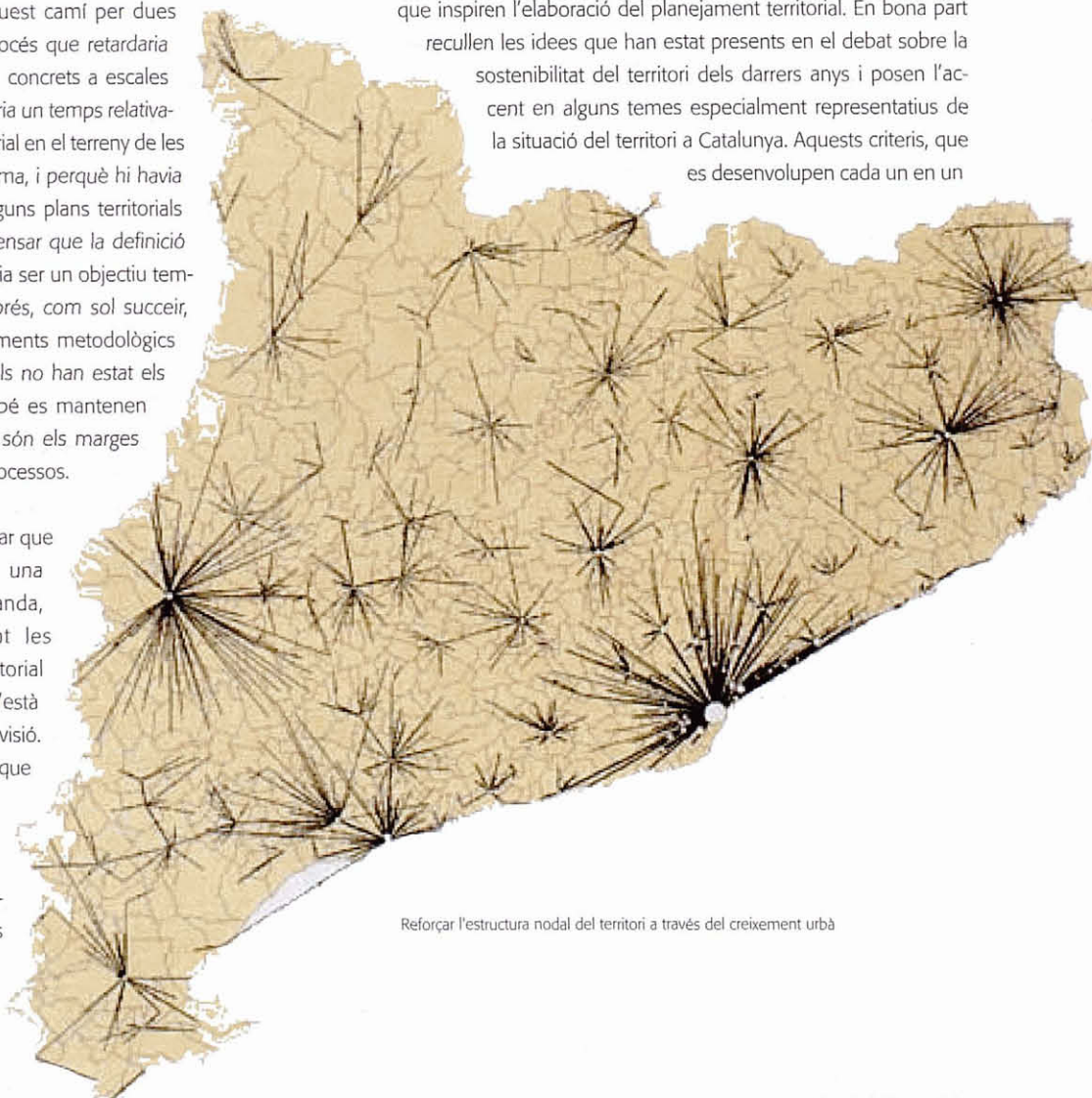
Tanmateix, pel temps transcorregut des de la seva elaboració i per la ja esmentada discreta ambició del Pla Territorial General, calia completar el marc de referències necessari per assegurar la coherència dels set plans territorials parcials que en conjunt ens han de proporcionar la base propositiva per formalitzar finalment la revisió del Pla Territorial General.

Tres són les referències complementàries adoptades per facilitar aquest procés:

- ☐ Uns criteris de planejament territorial.
- ☐ Uns escenaris economicodemogràfics.
- ☐ Els plans sectorials de mobilitat.

Aquestes referències cal considerar-les plenament coherents amb el contingut del Pla Territorial General; en són de fet una explicació d'intencions —els criteris—, una posada al dia —els escenaris— i un desenvolupament sectorial —els plans sectorials de carreteres i altres infraestructures de transport.

Els «criteris» són una formulació sintètica dels principis ideològics que inspiren l'elaboració del planejament territorial. En bona part recullen les idees que han estat presents en el debat sobre la sostenibilitat del territori dels darrers anys i posen l'accent en alguns temes especialment representatius de la situació del territori a Catalunya. Aquests criteris, que es desenvolupen cada un en un



Reforçar l'estructura nodal del territori a través del creixement urbà

text breu que comprèn una part expositiva i unes intencions positives, tenen l'enunciat següent:

1. Afavorir la diversitat del territori i mantenir la referència de la seva matriu biofísica.
2. Protegir els espais naturals, agraris i no urbanitzables en general com a components de l'ordenació del territori.
3. Preservar el paisatge com un valor social i un actiu econòmic del territori.
4. Moderar el consum de sòl.
5. Afavorir la cohesió social del territori i evitar la segregació espacial de les àrees urbanes.
6. Protegir i potenciar el patrimoni urbanístic que vertebrava el territori.
7. Facilitar una política d'habitatge eficaç i urbanísticament integrada.
8. Propiciar la convivència d'activitats i habitatge a les àrees urbanes i racionalitzar la implantació de polígons industrials o terciaris.
9. Aportar mesures de regulació i orientació espacial de la segona residència.
10. Vetllar pel caràcter compacte i continu dels creixements.
11. Reforçar l'estructura nodal del territori a través del creixement urbà.
12. Fer de la mobilitat un dret i no una obligació.
13. Facilitar el transport públic mitjançant la polarització i la capacitat dels sistemes d'assentaments.
14. Atendre especialment la vialitat que estructura territorialment els desenvolupaments urbans.

15. Integrar Catalunya en el sistema de xarxes urbanes i de transport europees mitjançant infraestructures concordants amb la matriu territorial.

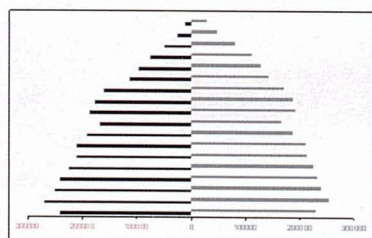
Assenyalarem que pel seu contingut els quatre primers d'aquests criteris fan una referència especial al sistema d'espais oberts, els set següents al sistema d'assentaments i els quatre darrers al sistema d'infraestructures de mobilitat. Destaquem també entre ells el reconeixement de la diversitat com un valor enfront d'objectius i tendències d'homogeneïtat, el reforçament nodal de Catalunya com a forma de vertebració territorial i l'enteniment de la mobilitat com una qüestió lligada als usos del sòl i les seves intensitats i no només a les infraestructures.

Els «escenaris» tenen per objecte aportar unes referències quantitatives de població, llocs de treball i habitatges que permetin verificar les propostes d'ordenació física. L'oportunitat d'aquests escenaris és clara atès el canvi en les tendències demogràfiques que s'ha produït a Catalunya amb posterioritat a l'aprovació del Pla Territorial General. Tot i que en les xifres globals de població prevista podria no haver-hi grans diferències entre les previsions d'aquest pla i la realitat, sí que són força diferents els processos imaginat i real, amb un protagonisme total de la immigració en el creixement que s'està produint.

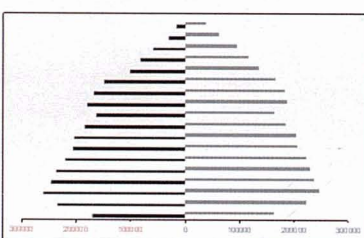
Per quantificar aquests escenaris en l'horitzó dels plans –2026– s'ha utilitzat el model de simulació Carrera-Monés⁽¹⁾ que, en fun-

Una estructura d'edats que tindrà necessitat de la immigració per cobrir els llocs de treball

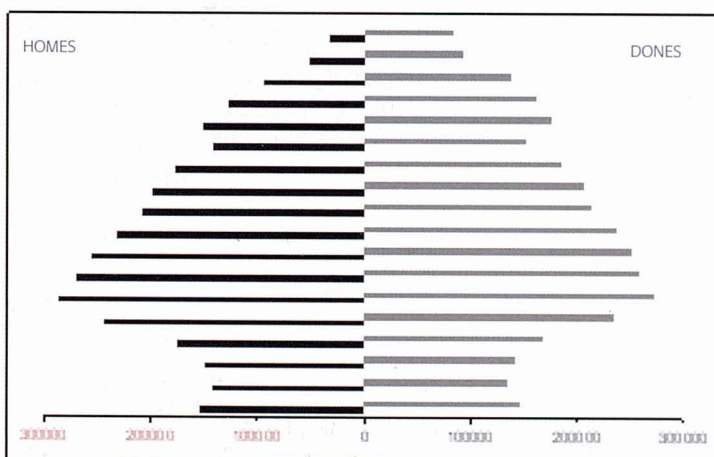
Catalunya 1981 5.978.414



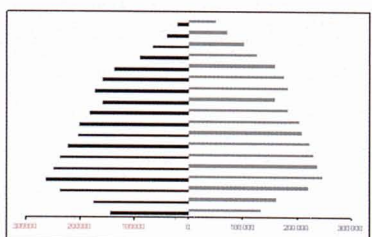
Catalunya 1986 5.978.638



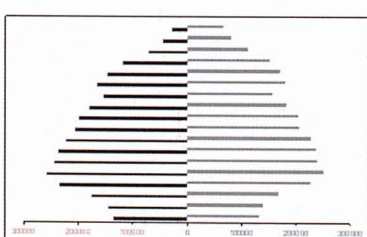
Catalunya 2002 6.506.440

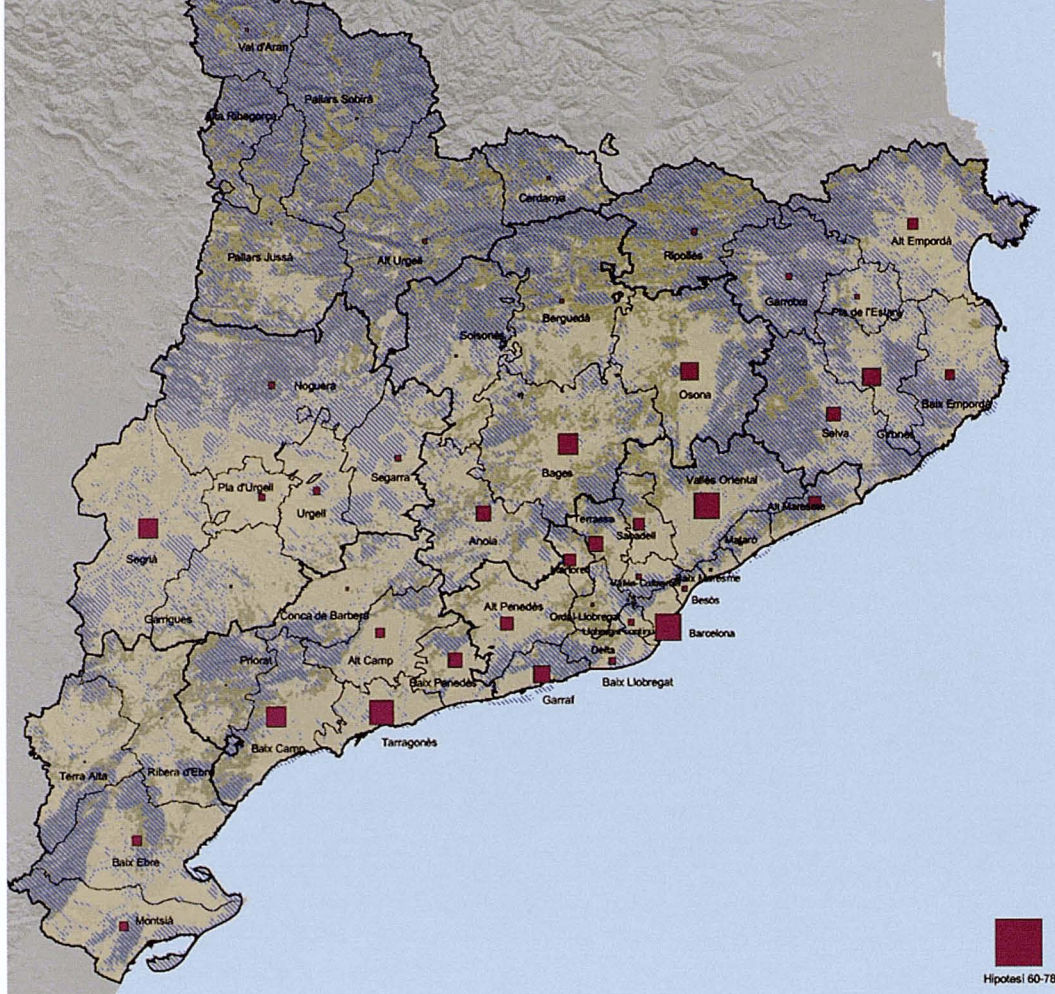


Catalunya 1991 6.059.494



Catalunya 1996 6.090.040





Proporcions de necessitat de sòl per ubicar-hi l'increment d'habitatges i llocs de treball (2001-2006). Localització correcta basada en a la disponibilitat de sòl i l'atractiu

ció d'unes hipòtesis de creixement econòmic en llocs de treball i d'evolució de la taxa d'ocupació específica, permet obtenir a través de l'estructura d'edats (previsions de mercat de treball i previsions de formació i desaparició de llars) els nous llocs de treball, la immigració necessària, la població resultant i els habitatges principals necessaris.

L'adopció d'unes hipòtesis de creixement dels llocs de treball d'1,25% anual els dos primers quinquennis des de 2001 i d'1% els tres següents fins al 2026 ens dona les xifres globals següents per a Catalunya:

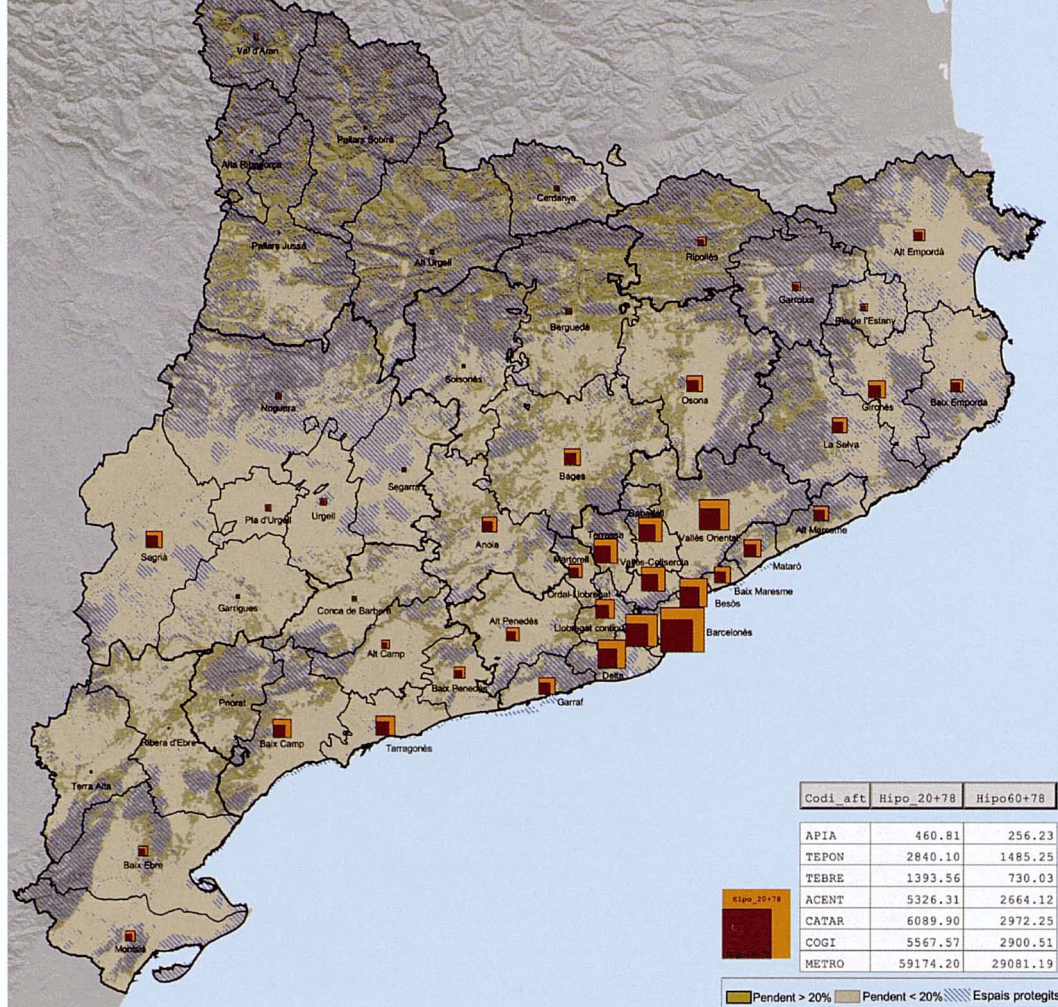
POBLACIÓ 2026:	7.800.000 HABITANTS
INCREMENT DE POBLACIÓ (2001-2026)	1.300.000 HABITANTS
ENTRADA D'IMMIGRANTS (2001-2026)	1.500.000 IMMIGRANTS
(la immigració és superior al creixement previst)	
INCREMENT DE LLOCS DE TREBALL (2001-2026)	940.000 LLOCS DE TREBALL
(representa el 31% respecte als existents el 2001)	
INCREMENT D'HABITATGE NECESSARI (2001-2026)	730.000 HABITATGES PRINCIPALS
(representa el 32% respecte als principals existents el 2001 i el 22% respecte als totals)	
TAXA DE DEPENDÈNCIA DE 0,476 (2001) A 0,502 (2026)	
(es manté en una proporció no preocupant)	

Les hipòtesis adoptades són força inferiors al que ha estat el creixement real d'aquests darrers anys, però aquest no és suposable que es pugui mantenir com a mitjana al llarg de les dues dècades

següents, ja que en un període llarg és probable tenir anys de no creixement o de creixement negatiu. D'altra banda, cal tenir present que taxes d'1,25% o 1% de creixement anual són xifres gens estranyes actualment en països europeus desenvolupats als quals volem tendir. Cal dir també amb relació a les xifres estimatives de la població actual, a partir dels padrons municipals o de les targetes sanitàries, que la situarien ja força per damunt dels 7 milions, que solen estar sobrevalorades pel fet que no es comptabilitza una proporció de baixes que pot ser important.

Al marge de xifres concretes, el que cal tenir present, en tot cas, és que estem en un cicle demogràficament expansiu que pot tenir efectes substancials sobre el model de distribució de la població i els llocs de treball. Hi ha, per tant, un risc d'agreuja els fenòmens negatius de dispersió de la implantació urbana i de la mobilitat obligada, però també una oportunitat de redreçar la situació cap a una estructura nodal més potent i eficient en les relacions residència-treball i en l'accés als serveis.

Un segon grau de definició dels escenaris economicodemogràfics, especialment necessari pel fet que estem abordant l'elaboració dels plans territorials parcials, és una certa territorialització de les xifres de població, llocs de treball i habitatges. Aquesta part del procés ha comportat la consideració de les quantitats d'habitatge i llocs de treball que tindran dificultats d'implantació per exhauriment de l'espai, en especial a la part central de l'àrea metropolitana de Barcelona, i que aprofitaran altres oportunitats. Aquests nous llocs de treball i habitatges que no tindran cabuda als llocs on anirien



Proporcions de necessitat de sòl per ubicar-hi l'increment d'habitatges i llocs de treball (2001-2006). Localització segons la demanda previsible

si no hi hagués restriccions d'espai s'han repartit entre les altres ciutats de Catalunya en funció de factors d'atractivitat –relacionats amb la seva grandària– i de connectivitat territorial. Aquesta operació ens dona finalment per comarques, i per subàmbits més petits que la regió metropolitana de Barcelona, unes xifres de referència de població, nous llocs de treball i nous habitatges principals necessaris que cal tenir presents a l'hora de definir les estratègies de creixement de cada territori. Cal remarcar que aquestes xifres, de les quals convé acceptar un marge de variació d'una certa amplitud, per exemple $\pm 30\%$, no s'han d'entendre com a propostes dels plans sinó com a escenaris possibles als quals les determinacions dels plans territorials han de facilitar que es doni resposta en sentit positiu.

Cal fer esment, en tercer lloc, dins de les referències generals complementàries que estem comentant, dels plans sectorials relatius a la mobilitat. Sens perjudici que el planejament territorial comprensiu ha de tenir incidència en el tractament de la mobilitat, també és cert que els plans sectorials existents o d'elaboració simultània sobre aquestes matèries, amb els quals els plans territorials parcials tenen una exigència de concordança, poden exercir, pel seu abast en tot l'àmbit de Catalunya, de referències que contribueixin a la coherència entre les propostes espacials dels plans territorials de cadascun dels set àmbits.

4. EL LENGUATGE PROPOSITIU DELS PLANS TERRITORIALS PARCIAIS

Malgrat que en aquests moments encara es troba en part en el terreny de les intuïcions, sembla que, malgrat el seu caràcter físic dominant, uns plans que abasten àmbits de més de 4000 km², i

que es concretaran en plànols d'escala 1/50.000, han de tenir un llenguatge propositiu força diferent del dels plans urbanístics. D'entrada sembla que els plans territorials difícilment seran reduïbles, com succeeix en la pràctica en la gestió del planejament urbanístic, a uns documents normatius bàsics: plànol de zonificació i normativa urbanística, sinó que seran documents que hauran d'operar a partir de totes les seves dimensions positives.

Els plans territorials parcials contindran normes vinculants en algunes matèries i també directrius que seran traduïdes a normes per altres instruments com els plans urbanístics, però la seva projecció com a instruments de referència per al desenvolupament territorial comportarà sovint la formulació de recomanacions i indicacions en matèries de casuística complexa o subjectes a altres competències sectorials. També podran contenir objectius i arguments que expliciten el sentit del pla i que poden ser la base per a determinades polítiques de la Generalitat o per a demandes del territori. El pla hauria d'expressar un cert discurs global que orienti el desenvolupament sostenible del territori i hauria d'ésser interpretat en conjunt.

Pel que fa a l'expressió de les determinacions de caràcter més físic, els plans territorials s'estructuren en funció dels tres sistemes bàsics abans proposats: d'assentaments, d'espais oberts i d'infraestructures de mobilitat.

A. SISTEMA D'ASSENTAMENTS

Els plans distingeixen aquells assentaments que són resultat d'un llarg procés històric: els pobles i les ciutats, i aquells que amb una certa autonomia formal són resultat d'actuacions d'oportunitat:



Definició d'estratègies de desenvolupament per nuclis i àmbits de cooperació. Exemple del Pla territorial de l'Alt Pirineu i Aran. Escala original: 1/100.000

urbanitzacions, polígons industrials, equipaments,... Podríem dir que els primers tenen una entitat històrica i una dinàmica interna que cal reconèixer en tant que components del patrimoni urbanístic del territori. Els segons són àrees especialitzades amb un valor que deriva només de la seva funcionalitat i de la seva existència de fet.

Pel que fa als nuclis i les àrees urbanes reconeguts històricament i llurs extensions, els plans defineixen estratègies de desenvolupament en funció de la seva potencialitat, disponibilitat de sòl apte per a la urbanització i del possible paper dins l'estructura nodal del territori.

S'assenyala l'estratègia de «creixement potenciat» en aquelles àrees on el pla creu que s'hauria de preveure una extensió urbanística que anés clarament més enllà de les seves necessitats internes per tal de facilitar l'acollida de població, llocs de treball i habitatges que reforcin la seva participació en l'estructura nodal del territori.

Les estratègies de «creixement mitjà o moderat» i de «reequilibri» s'assenyalen en aquelles àrees on hi ha condicions perquè es doni un cert creixement per extensió, però on aquest s'hauria de mantenir dintre d'uns certs límits de proporcionalitat amb l'assentament existent, ja sigui perquè l'estructura urbana existent és feble o perquè no es proposa que l'àrea urbana hagi d'augmentar el seu rang dins l'estructura nodal.

L'estratègia de «reforma i canvis d'ús» s'assigna a aquells nuclis que han exhaurit pràcticament el sòl apte per a l'extensió urbana i que han de centrar el seu desenvolupament

en les operacions de reforma i en els processos de canvis d'ús de les àrees urbanes. Aquestes línies d'actuació que cal considerar positives en qualsevol àrea urbana prenen, en aquests casos, el valor d'estratègia principal de desenvolupament urbà.

Als nuclis molt petits que no haurien de tenir extensions significatives s'assignen les estratègies de «compleció i millora» o de «manteniment del caràcter rural dispers» segons les seves característiques més o menys urbanes que el pla normalment proposa mantenir.

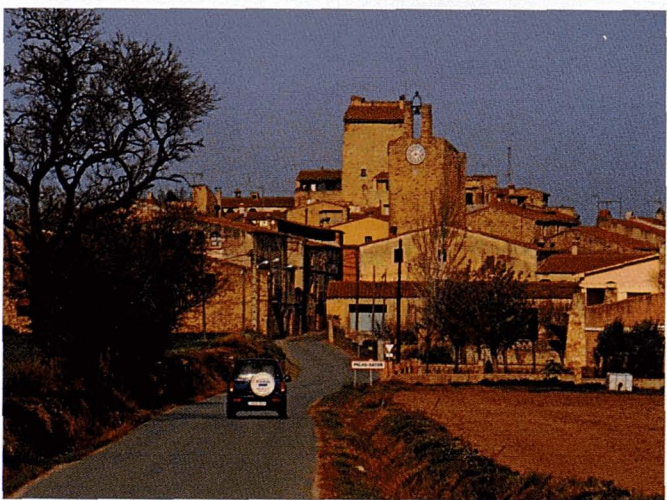
A més de les estratègies de desenvolupament, el pla estableix per al conjunt de nuclis i àrees urbanes una certa estructuració nodal que en alguns territoris evidencia amb claredat la seva independència conceptual respecte a les estratègies de desenvolupament, especialment quan alguns dels nodes principals només tenen l'opció de «reforma i canvis d'ús» per haver-se exhaurit el sòl apte per ésser urbanitzat.

Pel que fa a les àrees especialitzades, els plans territorials parcials tenen una actitud clarament restrictiva respecte a la creació de noves implantacions d'aquest tipus.

Cal remarcar que les estratègies que el pla assigna a cada àrea es refereixen sempre a la situació real del procés d'urbanització i poden no ser concordants amb el planejament urbanístic vigent. En aquests casos podran ser un argument per a la seva revisió antici-

Estructura nodal, sistema d'espais oberts i infraestructures de mobilitat. Pla territorial de Ponent. Escala original: 1/100.000





Els diferents matisos del paisatge de l'Empordà. Diversos autors

les àrees logístiques associades, en funció de la seva perspectiva de desenvolupament del territori.

Per a totes les infraestructures de mobilitat, incloses les aeroportuàries, portuàries i logístiques, es fan també, d'acord amb els objectius del pla, propostes de manteniment, millora, nou traçat o nova implantació –o d'estudi, quan encara no està prou madura la idea– que en els plànols s'assenyalen per als diversos trams o instal·lacions.

Aquests diferents ordres de determinacions es concreten en tres tipus de plànols. El que denominem Model territorial, a escala 1/150.000, és expressió de l'estructura espacial de referència que el Pla proposa per al conjunt del seu àmbit, la qual està composta per la configuració dels espais oberts, l'estructura nodal de nuclis i àrees urbanes i la tipificació dels elements viaris i ferroviaris segons el seu paper estructurant; el d'Estratègies de desenvolupament, també a escala 1/150.000 i que comprèn tot l'àmbit del pla, assenyalen les estratègies de desenvolupament assignades a cada nucli o àrea urbana, els àmbits plurimunicipals de cooperació o planejament urbanístic i els tipus d'actuació que corresponen a cada element de la infraestructura de mobilitat. Aquests dos plànols s'acompanyen d'un tercer compost per fulls, generalment d'àmbit comarcal, on s'assenyalen amb el major grau de precisió que permet l'escala 1/50.000 les determinacions més directament condicionants del desenvolupament urbanístic i de les infraestructures: configuració dels espais oberts, estratègies de desenvolupament dels nuclis i les àrees urbanes i tipus d'actuacions infraestructurals: nou traçat, millora, manteniment.

Els avantprojectes de pla que s'han elaborat per facilitar la participació i les aportacions dels ajuntaments, les entitats i tots els altres interessats han estat una primera concreció propositiva d'aquests conceptes. Fins ara s'han elaborat avantprojectes dels plans de l'Alt Pirineu i Aran, l'Empordà, l'Alt Penedès, Ponent i les Comarques Centrals. El mètode i el llenguatge proposats han suportat bé una primera confrontació amb la realitat, sens perjudici d'haver anat revisant i polint de manera contínua l'abast i el significat de les determinacions per fer-les cada vegada més adients al sentit del planejament territorial. D'aquí a un temps sabrem, tanmateix, on hem encertat i on ens hem equivocat. Llavors caldrà esmenar les errades, però en cap cas pensar que aquestes posen en qüestió la necessitat d'una ordenació espacial del territori, prou àmplia per superar la limitació de les òptiques municipals i prou complexa per ultrapassar les lògiques estrictament sectorials.

nota

(1) Aquest model desenvolupat el 2002-2003 per Josep M. Carrera i M. Antònia Monés per a la regió metropolitana de

Barcelona (vegeu «La Barcelona metropolitana en els propers vint anys». Ajuntament de Barcelona) determina escenaris demogràfics

a partir d'hipòtesis d'evolució econòmica i en funció de les circumstàncies de l'àrea (estructura d'edats, disponibilitat de sòl i de

necessitat d'habitatge, pautes d'emancipació, etc.).



Pont romànic d'Alòs d'Isil (Pallars Sobirà). Francesc Tur